Niveau(x) d'enseignement: 9 Numéro EDUQ : 8270531
Centre d'intérêt: 917

Dansereau, Jean.

La formation professionnelle des adultes au Québec / [Jean Dansereau ; pour la DGEA, SEP]. -- [Québec] : Direction générale de l'éducation des adultes, 1977.
14 f. ; 28 cm.

Titre de départ.

Cote Dewey: 374.013'09714/D191f Cote LC: LC/5254.2/.03

Descripteur(s): *Formation professionnelle *Programme de formation *Evaluation de programmes *Education des adultes

Alors que le Québec fait bonne figure en ce qui concerne la philosophie de l'éducation des adultes et que des sommes considérables sont dépensées pour cette clientèle, les programmes de formation professionnelle des adultes se voient l'objet de critiques acerbes et persistantes: situation administrative et juridique trop complexe, objectifs et clientèles mal définis, importance excessive de la formation générale, faible contribution des entreprises, etc. L'auteur se fait l'écho de ces critiques tout en cherchant à déceler les signes d'un renouvellement de la situation.

Type de document: r
Auteur de l'analyse: ar

E D U Q 8270531

462

LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES AU QUEBEC

juin 1977

Deux réflexions surgissent immédiatement à l'esprit, dès qu'on envisage de décrire le système de formation professionnelle des adultes au Québec: la première, c'est la contribution remarquable, et remarquée, des Québécois à une certaine philosophie de l'éducation des adultes, et la deuxième, c'est le fait qu'à l'heure actuelle le Canada consacre une part relativement importante de son P.N.B. à la formation, n'étant surpassé à cet égard que par la Suède. Ces deux pistes de réflexion laisseraient donc espérer qu'au Québec, berceau du "s'éduquant", la formation professionnelle des adultes a atteint un développement exemplaire. Pourtant, jamais plus qu'à l'heure présente les critiques à l'égard des programmes de formation n'ont-elles été si acerbes et si persistantes, de telle sorte que des changements majeurs sont devenus nécessaires, et sont d'ailleurs dès maintenant perceptibles. Nous nous ferons ici l'écho de ces critiques, pour tenter de déceler les signes visibles d'une formation professionnelle des adultes profondément renouvelée dans l'avenir.

I - UN SYSTEME DE F.P.A. A GRANDE ECHELLE

Il n'existe pas au Canada, comme en France, un organisme public chargé d'assurer la formation professionnelle des adultes, sous la responsabilité du ministère du Travail. Cette responsabilité est assumée, au Québec, par le ministère de l'Education et plus précisément par la Direction générale de l'éducation des adultes (DGEA), alors que les fonctions de placement et d'information sur le marché du travail sont partagées entre le ministère de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration du Canada et le ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre du Québec. En pratique, le gouvernement fédéral possédant les instruments de la politique économique, le ministère de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration joue, même au Québec, un rôle beaucoup plus important que son équivalent québécois, et cette action se traduit entre autres par le financement des cours de formation professionnelle dispensés par les institutions d'enseignement sous la responsabilité de la DGEA.

C'est donc dire que la question, toujours difficile, de la jonction entre la politique de l'emploi et la politique d'éducation des adultes se complique ici d'un imbroglio constitutionnel, dû à la compétence exclusive des Provinces sur l'éducation. En fait, des arrangements ont de longue date été mis au point pour permettre au pouvoir central d'apporter son soutien financier aux Provinces,

en particulier dans le domaine de l'enseignement technique et professionnel; mais, puisqu'il faut quelque peu limiter les perspectives, la base juridique des ententes actuelles se trouve dans la loi fédérale de 1967 sur la formation professionnelle des adultes, en vertu de laquelle le ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration est autorisé à conclure avec les Provinces des "achats" de cours de formation.

En 1975-76, sous le régime du "programme* de formation de la main-d'oeuvre du Canada" ou PFMC, un total de 274 573 personnes ont bénéficié des cours financés par Ottawa: de ce nombre, 91 647 ont été formées au Québec. Le gros des effectifs se regroupent dans la formation professionnelle dispensée par le réseau public d'enseignement, à temps plein ou à temps partiel, avec respectivement 40 203 et 33 366 stagiaires, mais certains crédits sont aussi consacrés aux cours "préparatoires à la formation professionnelle, ou aux formations dispensées par les entreprises.

On ne s'étonne donc pas de constater que pour cette même période le Gouvernement fédéral a dépensé, rien qu'au Québec, 92 millions de dollars en "achats" de cours aux institutions (par l'intermédiaire de la DGEA), et 50 millions en allocations de formation pour

---

* Il s'agit ici d'un "programme" non pas au sens pédagogique, mais au sens de "budgets par programmes", formule de gestion implantée à Ottawa aussi bien qu'à Québec.

les stagiaires à plein temps. D'ailleurs, plus de la moitié de l'ensemble du budget du ministère de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration va à la formation, dans les institutions ou dans les entreprises, ce qui suffit à donner une idée de l'importance qu'on attache à la formation comme instrument de la politique de main-d'oeuvre.

Il a donc fallu prévoir des mécanismes permettant d'articuler les ressources des institutions et les exigences du marché du travail. C'est ainsi que chaque année, dans le cadre d'un comité mixte sur les besoins en formation, les représentants du Ministère fédéral, d'une part, et des divers ministères provinciaux intéressés, d'autre part, dressent un inventaire des cours susceptibles de correspondre aux besoins du marché du travail. Cette liste est "annexée" à l'Entente fédérale-provinciale en vigueur. A cause des objectifs économiques du programme, le volume des activités de formation est pondéré suivant l'importance du sous-emploi dans chacune des provinces du Canada: le Québec est donc un bénéficiaire tout désigné, puisque le taux de chômage y est actuellement de 10 à 25% selon les régions, et que de 35 à 40% des chômeurs du Canada se trouvent au Québec.

II - CRITIQUES TOUS AZIMUTS

Ce qu'il convient de dire au départ, c'est que la

complexité même du système ne joue pas en sa faveur. Tant les formateurs d'adultes que les administrateurs des services d'éducation des adultes perçoivent à l'heure actuelle la F.P.A. comme un vaste fouillis où les objectifs sont perdus de vue et où les considérations administratives et juridiques sont en train d'épuiser toutes les énergies. Naturellement, il ne suffit pas de taxer une politique de complexité excessive, pour la condamner sans appel. A vrai dire, on oublie trop que les réalités du marché du travail ne sont pas moins complexes que celles du système d'enseignement, lui-même en pleine crise dans tous les pays développés. Essayons tout de même d'y voir clair.

1. - Quels objectifs ?

La formation professionnelle des adultes au Québec ne manque certes pas d'objectifs: le problème, c'est peut-être justement qu'on en poursuit trop à la fois. Il faut faire la part bien sûr des objectifs pédagogiques, ceux que défend le ministère de l'Education, et qui consistent à instrumenter l'adulte en situation d'apprentissage afin qu'il conquière son autonomie: c'est pourquoi la DGEA en est arrivée à remettre en cause des programmes trop marqués par le "schème scolaire". Mais le ministère de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration poursuit ses propres objectifs, axés sur la stabilisation de l'économie, et il dispose à cette fin d'un énorme appareil de

recherche, d'analyse et de planification. On est en droit de se demander, aujourd'hui, si le Québec a les moyens de poursuivre sa propre politique de formation.

2. - Quelles clientèles ?

A l'origine, la loi prévoyait qu'un stagiaire ne serait admissible aux allocations de formation qu'à condition d'avoir fait partie pendant trois ans de la population active. Cette règle visait à concentrer les efforts de formation sur les personnes véritablement engagées sur le marché du travail, plutôt que sur les jeunes, comme on l'avait fait jusqu'en 1967. Elle avait un avantage non négligeable, sous un autre rapport, en établissant un critère commode pour distinguer les "jeunes" (objet de la juridiction provinciale) et les "adultes" (objet de la juridiction fédérale en vertu de leur appartenance à la population active). Comme on le voit, les chicanes juridiques peuvent aller très loin.*

On s'est vite rendu compte, cependant, que la règle dite des trois années avait l'inconvénient de laisser pour compte les femmes désireuses d'entrer sur le marché du travail, exclusion fâcheuse qui compromettait les objectifs

---

* En l'occurrence, il faut ajouter une seconde caractéristique de l'adulte: son âge doit dépasser d'un an l'âge normal de fin de scolarité dans la Province où il réside.

de la politique de main-d'oeuvre. Depuis 1972, il suffit d'avoir travaillé une seule année pour bénéficier des allocations. Dès lors, beaucoup de jeunes travailleurs sans emploi se sont prévalus du programme, ce qui a eu pour effet de rajeunir les effectifs. Aujourd'hui, la moitié des stagiaires n'ont pas 24 ans; les femmes forment 35% de l'ensemble; la moitié des stagiaires n'ont pas d'emploi au moment où le Centre de main-d'oeuvre du Canada les inscrit à une formation.

Faut-il modifier de nouveau la règle, pour permettre l'inscription de tous les jeunes ayant atteint l'âge requis ? Malgré les insuffisances notoires de la formation technique et professionnelle des jeunes, on comprend que le Fédéral hésite à élargir encore les cadres d'un programme déjà fort onéreux, au risque d'accroître le nombre des "drop-outs".

3. - Importance excessive de la formation générale.

Dans le but de faciliter la formation professionnelle des adultes faiblement scolarisés, le PFMC comporte des cours "préparatoires à la formation professionnelle" (langues et mathématiques essentiellement); les dépenses à ce chapitre atteignent le tiers de l'enveloppe globale du programme. Cette formation peut durer jusqu'à cinquante-deux (52) semaines à

plein temps, ce qui peut dans ce cas porter la durée totale de la formation professionnelle à deux ans.* Mais, la plupart du temps, la formation préparatoire, ou générale, n'est pas suivie d'une formation professionnelle à proprement parler: cela ne se produit que dans 15% des cas.

Ce phénomène n'a rien de dramatique en soi, puisqu'on a constaté que la formation générale, à elle seule, permet de faciliter notablement la réinsertion sur le marché du travail. Mais les cours de formation générale ont fini par toucher une clientèle imprévue: celle des jeunes de moins de 24 ans, qui en 1974-75 formaient 55% des effectifs. Dans ces conditions, la formation semble jouer un rôle de rattrapage, et même un rôle social important, si on tient compte du fait brutal que 75% des stagiaires de ces cours "préparatoires à la formation professionnelle" touchaient un revenu inférieur au seuil de pauvreté avant la formation.** Comme on peut le constater, la formation générale, fort peu "préparatoire" en somme, joue en réalité un rôle original qui infléchit de manière imprévue le PFMC vers des objectifs plus larges.

---

* La durée maximum est de cinquante-deux (52) semaines à plein temps ou 1 820 heures à temps partiel.

** La proportion tombe à 45% après la formation.

4. - Faible contribution des entreprises.

Les observateurs étrangers ne manquent pas de relever la prédominance très nette de la formation "institutionnelle" par rapport à la formation "industrielle", dans le contexte canadien. Dans son 8e Exposé annuel, en 1971, le Conseil économique du Canada déplorait cette situation, tout en soulignant que les données disponibles ne permettaient pas d'évaluer l'importance des efforts consentis par les entreprises elles-mêmes. On peut affirmer qu'aujourd'hui encore, les budgets de formation du secteur privé demeurent une grande inconnue.

Cet état de choses a de quoi surprendre un lecteur français, habitué à trouver dans les rapports gouvernementaux des chiffres détaillés sur les fonds dépensés par les entreprises, le nombre des stagiaires, la nature et la durée des stages. C'est qu'il n'y a pas au Canada de politique bien arrêtée là-dessus, encore moins de taxe incitative selon la formule appliquée en France par la Loi de juillet 1971. Il n'y a pas eu non plus de choix délibéré en faveur de tel ou tel type de formation. Il s'est trouvé, simplement, que les Provinces disposaient d'importants équipements scolaires, et qu'elles ont réussi à utiliser au profit de leur réseau d'enseignement les sommes disponibles au titre de la formation des adultes.

C'est ainsi qu'en 1975-76,* les stagiaires bénéficiant d'une formation dans les entreprises représentaient moins de 20% de l'ensemble des stagiaires, au Québec; de même, les crédits consacrés à la "formation en industrie" atteignaient environ 10% de ceux de l'ensemble de la formation professionnelle. Or, pour les autorités fédérales, cette disproportion comporte des inconvénients. D'une part, on reproche aux institutions d'enseignement le peu de souplesse qu'elles accordent au fonctionnement d'un programme axé avant tout sur l'évolution du marché du travail, de même que l'accroissement de leurs coûts, par rapport auxquels la formation dans les entreprises revient 40% moins cher.

D'autre part, et en dépit du contrôle total des centres de main-d'oeuvre du Canada sur la sélection des stagiaires, on a le sentiment, du côté fédéral, que le PFMC ne répond pas vraiment aux besoins du marché du travail en main-d'oeuvre qualifiée, et qu'il a peut-être pour effet secondaire de perpétuer une situation où les systèmes d'enseignement des Provinces, au niveau secondaire, négligent la formation professionnelle des jeunes.**

---

* Rapport annuel du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration.

** A l'heure actuelle, au Québec, le chômage touche un tiers des jeunes de moins de 25 ans.

III - QUELQUES REAMENAGEMENTS A L'HORIZON

Voilà dans quel contexte s'amorce actuellement, au niveau intergouvernemental, la renégociation des ententes concernant la formation professionnelle des adultes, dans la perspective de certaines modifications à la Loi de 1967. Mais ce processus quasi diplomatique sera bien sûr précédé, au niveau interministériel, de consultations préalables presque aussi délicates. Et, pour le Québec, les enjeux de cette opération sont considérables, même s'ils ne sont pas très clairs.

Ces enjeux concernent d'abord le rôle de la Direction générale de l'éducation des adultes (DGEA), et l'avenir de l'ensemble du secteur "postobligatoire" au sein du système d'enseignement québécois. Depuis dix ans, la DGEA a imprimé à l'organisation et à l'implantation de l'éducation des adultes des orientations pédagogiques originales et innovatrices, en dépit de sa dépendance à l'égard des programmes fédéraux.* Elle s'appuie, à cette fin, sur un réseau de soixante-dix-sept (77) commissions scolaires régionales, c'est-à-dire sur des institutions de niveau secondaire.

Or, depuis quelques années, les institutions de niveaux collégial et universitaire ont multiplié leurs efforts pour

---

* Plus de 75% des budgets de la DGEA font l'objet de "récupération fédérale" en vertu du PFMC.

atteindre la population adulte, tant et si bien que les étudiants "irréguliers"* forment près de 50% des effectifs. De plus, dans le contexte actuel, la notion même de niveaux d'enseignement est battue en brèche par la libéralisation des conditions d'admission aux universités. Des réaménagements s'imposent en conséquence dans l'allocation des ressources en éducation des adultes, ce qui ne manquera pas de se produire au terme des études en cours au ministère de l'Education. Compte tenu des coûts considérables du système d'enseignement, il est clair que le Québec n'acceptera pas que le pouvoir central modifie unilatéralement ses programmes de subventions.

Les enjeux concernent également la politique de main-d'oeuvre au Québec. A l'heure présente, le ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre du Québec dirige l'essentiel de ses activités vers les travailleurs de la construction (bâtiment). En raison de l'omniprésence du ministère fédéral de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration, le Québec n'a tout simplement pas les moyens de se payer sa propre politique de main-d'oeuvre. Il n'en reste pas moins que le ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre a été désigné comme interlocuteur officiel d'Ottawa, dans la négociation des ententes relatives à la formation professionnelle, et qu'il participe obligatoirement à tout contrat entre le Fédéral et une entreprise au titre de la formation industrielle. Les "mécanismes opérationnels" qui régissent les

---

* Par opposition aux étudiants à plein temps, dits "réguliers".

relations entre le ministère du Travail et le ministère de l'Education ont justement l'inconvénient d'être très peu opérationnels. Il est clair que la mise en place, au Québec, d'un programme de formation professionnelle renouvelé, dépend en grande partie d'une redéfinition des tâches respectives de ces deux ministères.

Enfin, la conjoncture politique du Québec projette sur tous ces débats un nouvel éclairage. A l'origine, le Québec n'avait accepté le financement fédéral qu'à titre "expérimental", et la compétence exclusive du Québec sur les questions éducatives n'a jamais été mise en doute. On ne peut certes pas attendre du nouveau gouvernement du Québec qu'il consente à de nouveaux empiètements du pouvoir central; on ne peut guère lui demander non plus de renoncer à des subventions à défaut desquelles le développement de l'éducation des adultes au Québec aurait été compromis depuis dix ans.

Au Québec comme ailleurs, il s'agit aujourd'hui de trouver les moyens d'assurer la formation des adultes sur des bases réalistes, sans taxer davantage les budgets de l'éducation qui sont déjà plafonnés, sans non plus emprisonner l'éducation des adultes dans un régime de financement qui lui assignerait des objectifs trop étroitement économiques. A ce titre, et en dehors même des considérations constitutionnelles que nous avons évoquées, l'avenir de la

formation des adultes repose sur une articulation plus étroite entre les institutions d'enseignement et les entreprises. Mais, comme le démontre l'expérience française, il y a loin de la coupe aux lèvres.

Jean Dansereau
DGEA - SEP

/cb